

O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural

Oscar José Rover¹

¹ MSc em Sociologia Política e Professor da UNOCHAPECÓ. Cabe salientar aqui a importante contribuição de Patrícia Antônio, auxiliar de pesquisa, para produção deste trabalho.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho está apresentado um conjunto de elementos que procura demonstrar a dinâmica de funcionamento do OP de Chapecó, SC. Particularmente tem-se o interesse em aprofundar a dimensão rural desta dinâmica.

O período da pesquisa sobre o OP vai do governo petista que tem seu primeiro mandato de 1997 a 2000 e é reeleito para governar de 2001 a 2004, sendo que os estudos e levantamentos de campo focaram o período 1997-2001.

Para se ter uma dimensão mais qualificada do contexto sócio-econômico em que se insere a pesquisa apresentamos uma resenha do histórico da região, dando maior ênfase no período a partir de 1920, quando organiza-se forte processo de colonização da região. Esta colonização respondeu à necessidade de terra de grande contingente de famílias de migrantes de descendência européia, cujas condições de acesso à terra já eram problemáticas no Rio Grande do Sul. Na região Oeste Catarinense, por sua vez, a colonização produziu marcas de desenvolvimento social e econômico para parte destes migrantes e de exclusão para as populações indígenas e caboclas que já viviam na região, bem como para outra parte dos migrantes citados.

O processo de "modernização" da agricultura que ganha força na região a partir da década de 1960 é aprofundado, especialmente no que se refere às diversas formas de reação civil à exclusão sócio-econômica provocada por tal processo. Neste sentido, discutimos a criação e ocorrência de diversos movimentos e organizações sociais de luta pela terra e outros direitos, os quais desenvolvem práticas pertinentes aos chamados novos movimentos sociais. São movimentos que buscam autonomia frente às suas relações com o Estado e outros atores da sociedade.

Na articulação com estes movimentos sociais, e muitas vezes até provocado por eles, o Partido dos Trabalhadores (PT) se organiza na região, tendo forte raiz rural em sua constituição

histórica. Mesmo o PT de Chapecó tem uma marca rural muito forte em sua formação, apesar de ser hoje um município essencialmente urbano.

O Orçamento Participativo (OP) surge enquanto uma marca de governo petista quando da vitória das eleições de 1996 para a gestão 1997-2000. Com sua organização fortemente espelhada na experiência de Porto Alegre / RS foi ganhando contornos próprios e estabelecendo uma dinâmica organizativa própria. Além do OP, a participação popular no governo local é marca do governo petista desde que entrou na Prefeitura Municipal. Ou seja, o OP não representa a única forma de participação cidadã na definição das políticas públicas locais, mas uma metodologia de participação que organiza o orçamento anual do município e articula esta dimensão com outras políticas locais também construídas com o envolvimento da população. Particularmente na relação com o espaço rural, o OP expressou seus maiores resultados na construção da peça orçamentária quando articulado com a dinâmica de organização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e com um processo de planejamento estratégico e participativo instituído pelo conselho.

Apesar de Chapecó possuir 92 % de sua população no espaço urbano é um município de relativamente grandes extensões de terra, tendo ainda aproximadamente 12.000 habitantes em seu espaço rural. Das 10 regiões definidas pelo OP, 03 são rurais. Estas divisões remetem a dinâmicas próprias de organização do conjunto do OP, bem como das três regiões especificamente rurais. Isto nos apresenta um rural que para as políticas públicas não é apenas o espaço de produção agrícola, mas também um espaço de múltiplas atividades econômicas e mais que isto, um espaço de moradia de uma população com especificidades que precisam ser reconhecidas para formulação adequada das políticas públicas de desenvolvimento local.

SOBRE CHAPECÓ

O município de Chapecó está situado na Região Sul do Brasil, micro-região oeste de Santa Catarina, sendo pólo regional, também denominado "Capital do Oeste Catarinense". É sede da AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina, com vinte municípios associados. Exerce significativa influência sobre sessenta municípios, onde vivem aproximadamente 1 milhão de habitantes.

Atualmente conhecido como o Município-Mãe, Chapecó deu origem às divisões político-administrativas que compõem as micro-regiões catarinenses da AMOSC, AMEOSC e AMAI, excluindo apenas o município de Ponte Serrada. Em 25 de agosto de 1917 o governo estadual criou os municípios de Joaçaba e Chapecó. O IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, define a região do município de Chapecó de "Colonial do Oeste Catarinense". Quando de sua criação Chapecó contava com aproximadamente 14 mil km². Hoje, em função dos desmembramentos municipais possuiu uma área total de 661,71 km², cuja sede urbana apresenta 89,936 Km², sendo que o restante corresponde a seu espaço rural. Chapecó está situado a 630 Km da capital do estado de Santa Catarina, a 500 Km da capital do Rio Grande do Sul e a 490 Km da capital do Paraná.

A ORIGEM DE CHAPECÓ

Desde antes de Cristo há registros da presença humana na região Oeste Catarinense, nos entornos do Rio Uruguai. A população indígena preponderante na região é de origem Kaingang e Guarani. O Oeste de Santa Catarina começa a ser povoado por colonizadores europeus ainda no século XVII, como em 1640 quando passou por ali o primeiro grupo de bandeirantes paulistas a caminho do Rio Grande do Sul.

A definição dos limites territoriais entre Portugal e Espanha, trouxe para essa região bandeirantes paulistas ainda em 1720, que depois de 1775/77 com o Tratado de Madrid passaram a vasculhar a região para localizar a divisa, inclusive com a instalação da Colônia Militar de Chapecó. Esta colônia foi instalada somente em março de 1882, localizada na Campina de Xanxerê (hoje município vizinho de Chapecó) e os limites entre Brasil e Argentina foram enfim definidos, pela arbitragem dos Estados Unidos, em 1884. Definida a divisa Brasil-Argentina a região Oeste de Santa Catarina passa a ser disputada pelos estados de Paraná e Santa Catarina.

Até a definição dos limites Brasil-Argentina, em 1884, a região foi conhecida como o caminho das tropas, vindas do Rio Grande do Sul, seguindo por Guarapuava, Curitiba até São Paulo. Depois de instalada a Colônia Militar e com a Guerra do Contestado em 1912/16 foi apressada a colonização da região através de concessão à colonizadoras do norte do Rio Grande do Sul de títulos e direitos à herdeiros de antigas sesmarias de São Paulo e do Paraná. Essas duas frentes foram responsáveis pela redução da população indígena para aproximadamente 4.400 pessoas que vivem hoje na reserva Xaçecó em Ipuacu, Reserva Toldo Chimbamgue em Chapecó e Reserva Pinhal em Seara.

Outra cultura que foi importante na formação étnica e cultural da região foram os caboclos². Eles participaram da extração da erva mate exportada para a Argentina, fundamental na economia da região juntamente com as tropas, no período anterior à colonização. Estas atividades eram combinadas a uma agricultura de subsistência.

² Esta expressão representa uma estigmatização desta etnia pelos colonos "de origem" (de origem: como é denominada pelos nativos a população da área rural descendente de europeu). Os chamados de caboclos se autodenominam de "brasileiros" (Renk, 1995: 223).

A COLONIZAÇÃO³ DA REGIÃO

Os caboclos foram empurrados mata a dentro com a vinda das colonizadoras em 1918. As colonizadoras participaram da exploração da madeira, principalmente pinhais, exportada para a Argentina através das balsas e promoveram o retalhamento das terras em minifúndios. A madeira foi o primeiro ramo industrial da região com a implantação das serrarias, seguido das cerâmicas, moinhos de trigo, frigoríficos e a energia elétrica imprimindo os primeiros passos da industrialização da região.

A colonização causou a desestruturação dos modos de vida até então existentes na região, resultando na crise do desenraizamento (Renk, 1995). Este é o momento em que a empresa colonizadora chega às terras ocupadas por posseiros e afeta seu modo de vida. A colonizadora é tratada como um divisor de tempos e do mundo dos ex-posseiros.

Para as companhias colonizadoras a terra de boa qualidade deveria ser vendida para gente boa, de qualidade, pessoas indesejáveis poderiam comprometer o investimento. O direito de propriedade prevaleceu ao de ocupação, esta foi ignorada enquanto direito, sendo vista enquanto infração. A ocupação de terras no sistema de posse era vista pelo Estado e pelas colonizadoras como ilegítima. Além disto, como ponto de atrito as companhias colonizadoras opunham-se a criação de animais soltos sem uso de cercas, prática tradicional dos brasileiros que ocupavam as terras da região até então.

"A primeira tática da Companhia consistiu em apresentar as opções de compra e retirada. Grande parte (dos brasileiros, como se autodenominam, ou caboclos como são denominados- grifo meu) optou pela segunda alternativa. Em caso de desprezar as opções apresentadas, resistindo e permanecendo na área ocupada, houve a prática do despejo"(Renk,1995: 236).

³ Colonização é um processo que se denominou desta forma pois foi coordenada por companhias privadas que comercializavam terrenos com áreas de 10 alqueires paulistas, o que equivale a 24,2 hectares ou 24.200 m². Este tamanho de propriedade foi denominado de 01 colônia.

O destino dos posseiros expropriados foi procurar e ficar com terras acidentadas, não concorridas, no Paraná, Pato Branco ou mais extraviados ainda. Outra parte foi trabalhar na indústria madeireira ou na colônia, assalariados ou por empreitadas. Outra parte ainda, povoou as barrancas de rios da própria região, especialmente do Rio Uruguai. Nestas barrancas de rio é onde vive hoje grande parcela dos caboclos da região que ainda permanecem no espaço rural.

O processo de colonização e a ocupação da fronteira agrícola da região se deu no período de 1920 a 1960, com a vinda do excedente populacional do Rio Grande do Sul, em sua maioria de origem italiana e alemã. Estes trouxeram a tradição da policultura e a criação de animais domésticos (suínos, aves e bovinos), extração da madeira, erva-mate e em menor grau a criação de bovinos extensivamente. Esse processo caracterizou a economia da região neste período formando as bases para a agroindustrialização. A partir da década de 50 há uma intensificação no processo de colonização, a formação das primeiras vilas e municípios, sendo que a degradação dos recursos naturais passa a ser mais intensa mantendo o forte processo de desmatamento, e ganhando força a erosão dos solos pela agricultura e a contaminação dos cursos de água pela pecuária que se intensifica (Testa et alii, 1996).

A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA NA REGIÃO OESTE DE SC

As propriedades caracterizadas pela agricultura familiar produtora de grãos como feijão, trigo e milho, criação de suínos (paralela ao milho), para a produção de banha de forma artesanal e recentemente aves, inicialmente foram voltadas para a subsistência. Com o surgimento dos frigoríficos, a partir da década de 60, o desenvolvimento do setor agro-industrial teve um grande impulsionamento, juntamente com os setores de metal-mecânica, serviços de transporte, técnicos, vendas, financeiro, dentre outros vinculados ao setor agroindustrial.

Até o final dos anos 60 a economia predominante na região era a agricultura, o pequeno

comércio e uma parca indústria. Em 1970, 60% da população chapecoense morava no meio rural.

A partir deste período houve um grande incentivo à criação de agroindústrias, com contribuição do Estado para a formação de capital em até 70% do investimento total, fornecendo gratuitamente o terreno, terraplanagem, rede de energia elétrica e isenção de impostos. Segundo Giese (1991:126)

"Durante a mesma década de 70, o poder estadual ofereceu aos industriais empréstimos e créditos subsidiados e facilidades no recolhimento de impostos devidos, ou mesmo a sua isenção. Neste período o ramo industrial que mais se beneficiou destas ações governamentais foi o dos produtos alimentares. A instalação de novas empresas (por exemplo, a Sadia e a Chapecó) foi financiada através de fundos estaduais como o Fundesc/Procape, permitindo também o reequipamento das fábricas já existentes" (apud Michels, 1998: 224).

Em 1970, o Oeste Catarinense que passa por um processo de modernização e industrialização, estava habitado principalmente por descendentes de imigrantes italianos, alemães e poloneses, vindos do Rio Grande do Sul, os quais praticavam uma agricultura de base familiar voltada ao mercado nacional.

Nas décadas de 70 e 80, a região sofreu transformações econômicas, sociais e políticas, a industrialização avançou baseada na agroindústria, veio então o esgotamento da fronteira agrícola determinando uma crise na produção camponesa tradicional, já característica da região. Isto levou a um forte processo de exclusão e êxodo rural na região. Segundo Costa Curta (2000: 86)

"Muitos não conseguiram acompanhar o ritmo exigido pelo mercado, porque o retorno esperado, com frequência, frustrou a expectativa dos trabalhadores. Outros tiveram que vender as terras por causa de secas e por não conseguirem saldar as dívidas com os bancos ou com a cooperativa".

A partir da década de 80 diversos fatores influenciaram para se chegar a uma situação de

crise, destacando-se a concentração expressiva da suinocultura, a diminuição do volume de recursos de crédito agrícola e aumento das taxas de juros, esgotamento dos recursos naturais, explorados acima da sua capacidade de uso, redução na área cultivada de milho e soja e a redução da rentabilidade de alguns produtos tradicionais, especialmente milho e suínos.

Com a modernização agrícola e a crise econômica nacional vieram dois grandes problemas: endividamento junto a bancos e a crise da suinocultura. A modernização da agricultura brasileira, especialmente na década de 70, foi uma época boa para financiamentos, estes eram feitos com juro fixo e os agricultores podiam começar a melhorar e modernizar suas propriedades. A suinocultura recebeu muitos incentivos nesta época.

A entrada das máquinas e tecnologias, insumos industrializados diminuíram os ganhos sobre os produtos, o mercado esperava maiores produtividades. O resultado foi a dificuldade de competir no mercado por parte dos pequenos. Mesmo as colônias que haviam sido adquiridas por uma família, em muitos casos já tinham sido divididas por seus filhos e representavam pouca terra para garantir o sustento dos agricultores da região. Neste contexto vieram também grandes oscilações no preço dos suínos e a inflação, o que implicou em forte redução na renda dos agricultores familiares da região (Poli, 1999).

Estes problemas trouxeram outros, os preços baixos e em queda, com financiamentos a custos altos levou a suinocultura a sérias dificuldades, camponeses não conseguiam pagar suas dívidas e precisaram se desfazer de bens e até da própria terra (idem). Cabe ressaltar que a suinocultura foi a principal atividade econômica da região neste período.

As conseqüências da modernização e da crise da economia camponesa tradicional favoreceram o êxodo que se tornou mais intenso. A população rural diminuiu significativamente. Em municípios pólo, como Chapecó, o êxodo se manifestou mais intensamente. Se em 1970 a população rural de Chapecó equivalia a 60% do total, fruto do processo de êxodo e de

polarização da economia e da população, em 2000 apenas 8,4 % de sua população é rural (IBGE, 2000).

O MUNICÍPIO E O ESPAÇO RURAL DE CHAPECÓ

Chapecó está colocado dentro da realidade regional apresentada anteriormente, sendo o município pólo regional. Pela sua densidade demográfica atual, pode ser considerado um município essencialmente urbano, apesar de seu histórico rural e de estar colocado em uma região essencialmente rural⁴. Observando-se os critérios da OCDE pode-se verificar que apesar de Chapecó possuir uma densidade demográfica de 235 hab/km², a região administrativa em que ele está situado possui 38 hab/km² e a meso-região Oeste Catarinense aproximadamente 41 hab/km², sendo esta uma região de predominância econômica da agropecuária. Isto pode ser evidenciado por várias constatações: a) cerca de dois terços do movimento econômico dos municípios da região, representado pelo valor adicionado fiscal é advindo da agropecuária; b) O setor secundário é dominado por indústrias agro-alimentares, tanto em movimento econômico quanto em ocupação de mão-de-obra; c) As atividades comerciais e de serviços também estão diretamente ou indiretamente ligadas à agropecuária (Pnud / Bndes, 2001).

A região Oeste Catarinense possui 1.072.962 habitantes, distribuídos em 118 municípios, dos quais Chapecó é município referência, o qual possui uma população de 146.534 habitantes (IBGE, 2000).

O perfil da distribuição populacional do município sofre profundas mudanças, fruto

⁴ Em tipologias estruturadas para melhor orientar as políticas de promoção do desenvolvimento regional, a OCDE (1994) propõe definir-se as regiões em três tipos: essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanas. A definição de essencialmente rural contempla os critérios de mais de 50% da população residir no meio rural, sendo o meio rural, neste caso, definido como unidades locais com densidade demográfica inferior a 150 hab/km². Para a OCDE locais essencialmente urbanos possuem mais de 150 hab/km² e menos de 15% de sua população residindo no espaço rural.

principalmente de fatores como os mais recentes desmembramentos de municípios vizinhos, o êxodo rural e a migração regional.

Com isso, a população rural do município que correspondeu a 68% da população total em 1960, passa para 12,03% em 1998 e a população urbana de 32,5% em 1960, passa para 87,97% em 1998. Conforme os números já apresentados, apenas 8 % da população chapecoense vive em seu espaço rural no ano de 2000. Podemos constatar que o êxodo rural vêm tendo forte impacto sobre o município de Chapecó. No ano de 1996 o espaço rural de Chapecó contava com uma população de 17.026 pessoas, já no ano de 2000 este número caiu para 12.324, o que significa uma redução de 7,76% da população rural do município. No Estado de Santa Catarina esta redução foi de 3,50% e no Brasil de 1,62% (IBGE, 2000). Estes dados apresentam o quão difícil de se controlar o êxodo rural é no Município de Chapecó, talvez por ser o pólo urbano regional e ainda se gerarem fontes de empregos que atraem contingentes populacionais que vêm poucas oportunidades de desenvolvimento no espaço rural.

A inversão da população se dá entre as décadas de 60 e 70, fruto do modelo adotado para a agricultura voltado para o mercado, com utilização de insumos e implementos agrícolas, gerando um excedente de mão-de-obra que se deslocou para as áreas urbanas.

A dimensão rural de Chapecó, no entanto, não se expressa apenas através de seu espaço e população rural. O complexo agro-industrial tornou-se de grande importância para a economia, para as pequenas propriedades rurais integradas e para a arrecadação tributária do município, pois ali estão sediadas empresas como a Sadia Concórdia, Chapecó Alimentos S.A., Cooperativa Central Oeste Catarinense, Cooperativa Central Alfa e Ceval Alimentos S.A.

As similaridades de Chapecó com o restante da região não se dão apenas através de sua organização agroindustrial, mas há diversos fatores que assemelham o município não apenas com outros da região Oeste Catarinense, mas também com a chamada Meso Região de Fronteira com

o Mercosul⁵ (PPP Agronomia / UNOESC Chapecó, 2001). Cabe salientar que nesta Meso Região a população rural representa mais de 40 % do total populacional.

Já em Chapecó, a população rural que representa 8 % da população total, é constituída essencialmente por agricultores familiares com pouca quantidade de terra, sendo que mais de 93 % do número de estabelecimento possui menos de 50 hectares (ha). Com menos de 100 hectares este percentual vai para mais de 98%. Do total de 1837 estabelecimentos rurais de Chapecó, apenas 36 possuem mais de 100 há. Além disto, praticamente 45% dos imóveis rurais possuem menos de 5 ha, o que configura uma estrutura agrária marcada pelo minifúndio.

Apesar das informações populacionais, percebe-se o forte vínculo de Chapecó com as dinâmicas rurais que se processam no próprio município e na região. Em documento recente sobre as perspectivas de desenvolvimento para Chapecó Maluf & Wilkinson comentam:

"O sucesso das iniciativas ligadas a exposições agroindustriais nos últimos anos aponta para um futuro promissor nestas atividades que exigem alta densidade de competências em serviços e infra-estrutura - hotelaria, turismo, restaurantes, marketing, publicidade, rodovias e aeroporto" (1999).

Apesar da construção deste vínculo entre atividades rurais e urbanas, os mesmos autores referem-se ao descolamento cada vez mais evidente entre estes dois espaços (rural e urbano):

"O caso do município de Chapecó apresenta sinais de que a dinâmica de seu núcleo urbano vem se "descolando" crescentemente do entorno rural, como é próprio das aglomerações urbanas a partir de uma certa dimensão. Esta cidade constitui-se num centro regional onde se concentram boa parte dos serviços demandados por um conjunto de municípios de menor porte que se encontra sob sua área de influência" (idem, 1999).

⁵ Esta meso região é composta pela região noroeste do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná.

Tanto a tendência ao setor de serviços e comércio, quanto a ampliação do descolamento do urbano com o rural de Chapecó demonstram indícios de confirmação quando percebemos o crescimento do número de empresas de Chapecó, nestes setores, nos últimos anos.

Tabela 01: Evolução do número de estabelecimentos cadastrados e ativos no município de Chapecó nos anos 1996 e 2000

RAMO DE ATIVIDADE	NÚMERO DE CADASTRADOS	
	1996	2000
Comércio	3.588	5.530
Prestadores de serviços	2.090	2.860
Autônomos	165	526
Profissionais liberais	271	672

Fonte: Departamento de tributos / Prefeitura Municipal de Chapecó

Cabe salientar que outras áreas como indústria e agricultura e pecuária também tiveram um crescimento neste período, porém bem menos expressivo que os apresentados na tabela acima.

A FORMAÇÃO DE MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES POPULARES

A partir dos problemas e crises ocorridos na produção camponesa, especialmente na década de 80, surgiram movimentos sociais no campo, como o Movimento dos Sem Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento das Mulheres Agricultoras, além de um sindicalismo novo que se articula na região, preocupado em garantir os direitos dos agricultores e

trabalhadores rurais⁶.

A origem dos movimentos e organizações populares da região Oeste Catarinense está muito marcada pela participação da igreja católica na sua construção. É através de encontros em grupos de reflexão ligados à igreja e suas pastorais que vão se forjando estas organizações e movimentos.

A articulação dos movimentos e organizações populares se deu, desde sua origem, por uma dimensão regional que construía as orientações gerais e orientava os processos organizativos locais. Referindo-se à dinâmica de organização dos sem terra na região Oeste Catarinense, Poli (1999:92) comenta:

Na verdade, além dos encontros regionais (específicos ou junto com outras lideranças da CPT), havia em cada município dois níveis de discussão e encaminhamento da organização. Em primeiro lugar, encontro em nível municipal com os líderes dos sem terras de cada comunidade, realizados periodicamente durante um ou dois dias. A partir desses encontros, essas lideranças se reuniam e trabalhavam com os sem terra de suas comunidades. Os encontros por comunidade podiam ser realizados à noite ou mesmo nos domingos após o culto ou após as missas, quando da visita do padre às comunidades, as quais, normalmente, eram acompanhadas por um agente da CPT. A participação de lideranças ou agentes de fora da comunidade podia ocorrer sempre que o líder local sentisse necessidade de auxílio para conduzir as reuniões".

A forma de organização dos diferentes movimentos populares da região Oeste Catarinense seguiu uma dinâmica semelhante. Orientados pela igreja Católica tiveram na organização social seu principal mecanismo de construção de uma nova proposta de sociedade. Uma organização social que inicialmente se dá nos espaços próprios da organização da igreja, mas que vai

⁶ As oposições sindicais que se articularam na região se constituíram como um movimento popular articulado regionalmente, visando modificar a pauta político-organizativa dos sindicatos de trabalhadores rurais, os quais

ganhando autonomia, a qual leva à construção regional de movimentos que possuem abrangência e capacidade organizativa nacional.

Este processo de organização dos movimentos e organizações populares da região Oeste Catarinense se deu através de encontros que ocorriam desde a dimensão regional até a dimensão das comunidades rurais. Segundo Costa Curta (2000: 85)

"Nos encontros foi possível compreender que, para o pequeno agricultor, a mecanização e a adoção de técnicas novas de produção trouxeram, como conseqüência, a eliminação do meio rural do trabalho dos diaristas, dos meeiros e dos pequenos agricultores, que ficaram impossibilitados de acompanhar as exigências do mercado".

Os movimentos citados possuem algumas características comuns, apresentadas por Poli (1999): a) "forte ênfase na participação das bases na tomada de decisões e definição dos rumos do movimento, tanto através de assembléias, como através de comissões diversas, grupos de trabalho, núcleos" (p. 158); b) "ênfase no processo de informação e de formação política, cultural e humana" (p. 159); c) a construção de um projeto de uma nova sociedade como pano de fundo das suas lutas, visando uma nova utopia social que supere as formas de opressão, dominação e exploração; d) A fé como suporte para enfrentar a luta "parece ter sido favorecido tanto pela forte presença da igreja na sua organização, quanto pela própria religiosidade inerente à cultura camponesa" (p. 160); e) trabalham mecanismos de deslegitimação do Estado por uma crescente descrença nas informações fornecidas e na vontade política dos representantes da política institucional e por acreditar que "o Estado, através de mecanismos institucionais, pratica arbitrariedades impunemente. Assim, contribuíram para que os camponeses relativizassem o respeito às autoridades do Estado, tão forte na cultura camponesa" (p. 162); f) trabalham fortemente a idéia de autonomia e liberdade, especialmente buscando autonomia em relação às

articulavam os agricultores familiares.

instituições, como a igreja, os partidos e autoridades; g) A valorização da mulher entra como um valor arraigado na dinâmica organizativa destes movimentos, a ponto, inclusive, da formação do Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA). Esta característica marca a discussão destes movimentos de superar a opressão e a dominação de gênero no conjunto da sociedade. Apesar da vontade política expressa e da própria criação do MMA, Poli (1999) aponta restrições quanto a avanços no que se refere à participação das mulheres no ambiente da direção destes movimentos.

Os movimentos sociais do Oeste Catarinense podem ser considerados dentro do espectro dos Novos Movimentos Sociais (NMS) - (Telles, 1987; Karner, 1987; Lisboa 1988; Scherer-Warren, 1993). Estes movimentos possuem várias características em comum, conforme anteriormente apresentadas, mas duas explicações adicionais podem ser dadas aos NMS do campo (Poli, 1999):

- representam um momento dentro da história do campesinato brasileiro, rompendo limites no que diz respeito a política;
- integram um movimento cultural mais aberto, presente na sociedade, não só brasileira, como também mundial.

"Representam um salto qualitativo na história da participação política do campesinato brasileiro, porque pela primeira vez o mesmo conseguiu construir movimentos politicamente autônomos, capacitados a intervir no jogo político da sociedade abrangente, negociando diretamente os seus interesses, sem necessidade de representantes externos ao grupo. Nesse sentido representam um passo a frente mesmo em relação as ligas camponesas, uma vez que os seus centros de decisão são controlados por lideranças e intelectuais construídos no interior do próprio movimento, sem a tutela de nenhum partido ou organização política tradicional." (Poli, 1999:165)

Diferente dos movimentos de outras épocas, os que foram citados anteriormente

surgiram e se organizavam descentralizadamente, independentes de instituições centralizadas, eles foram centrados nas dificuldades e desafios impostos pela luta diária por sobrevivência.

" Por certo compartilham entre si a mesma exploração econômica e a mesma alienação crescente, que marcam a vida dos pequenos produtores do campo nas últimas décadas." (Poli, 1999:175)

"É preciso não esquecer ainda o fato de que também, não raro, múltiplas identidades podem cruzar-se nas mesmas pessoas. O sem terra também pode estar envolvido na oposição sindical, ou então, a mulher agricultora pode também ser uma sem terra e assim por diante" (Poli, 1999:176).

Os movimentos sociais no campo participam do movimento mais geral que a sociedade brasileira vive, tenta superar o autoritarismo e construir uma nova política de base, questionadora da centralização do poder e do caráter econômico e político do país.

Um elemento importante destes movimentos camponeses reside numa crítica de fundo ao modelo de desenvolvimento que se gestionou na região, o qual produz fortes efeitos de exclusão social e econômica. É neste contexto que se formam estes movimentos e que os mesmos, de maneira articulada com a própria Igreja Católica, organizam grupos de cooperação, associações, dentre outras formas organizativas, como forma de enfrentamento e de construção de alternativas ao modelo de desenvolvimento em curso.

"As propostas e orientações sobre grupos de cooperação agrícola colocadas pelos mediadores(Igreja, Sindicatos, MST, entre outros), apesar das diferenças tinham em comum a luta pela resistência e viabilidade da pequena produção. Para isso, consideravam necessário incorporar à pequena propriedade ganhos econômicos, organizativos e políticos" (Costa Curta, 2000: 83)

Neste contexto, estes movimentos e organizações populares, juntamente com a Igreja Católica e o Partido dos Trabalhadores realizam o 1º Seminário Oeste Catarinense de Cooperação

Agrícola, o qual aconteceu em Chapecó, em setembro de 1989, com o tema: a cooperação agrícola e o projeto da classe trabalhadora. Duas definições deste seminário merecem destaque neste trabalho: uma é a definição da criação de uma Associação Regional dos Grupos de Cooperação e, a outra é a necessidade que a articulação constituída se preocupasse em fortalecer os movimentos populares, sindicatos e partido (PT) - Costa Curta (2000). É a partir da primeira definição citada que é criada em 20 de novembro de 1989 a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO), que a partir daí funciona como um instrumento concreto das referidas organizações e movimentos para discussão, proposição e construção de uma nova proposta de modelo de desenvolvimento para a região Oeste de Santa Catarina. Segundo Massi (2000: 64)

"A APACO é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, criada em novembro de 1989, a partir de um processo de lutas dos pequenos agricultores da região que buscavam melhores condições de vida e o enfrentamento das enormes dificuldades impostas pelo modelo de desenvolvimento vigente no país que trouxe a concentração de terras e de renda e a conseqüente exclusão de grande parcela de agricultores que não conseguiram acompanhar o processo de modernização imposto principalmente pelas grandes agroindústrias instaladas na região.

Neste processo de lutas dos pequenos agricultores e, mesmo na concepção da APACO, desempenharam um papel decisivo os movimentos popular, sindical e a igreja".

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O PARTIDO DOS TRABALHADORES

Esta característica de buscar a construção de uma nova sociedade leva a mencionada articulação popular da região a se articular também da esfera da política institucional,

envolvendo-se assim, na construção do Partido dos Trabalhadores (PT).

"A própria estruturação do PT na região deu-se no âmbito das lutas dos movimentos, a partir das lideranças destes. Não houve, portanto, a ingerência ou a "infiltração" de intelectuais do partido nos movimentos. Parece mais correto falar em controle do partido pelas lideranças dos movimentos do que ao contrário" (Poli, 1999: 166).

Apesar de poder não haver ingerência do partido sobre os movimentos, parece um tanto exagerado afirmar que há ingerência ou controle sobre o partido por parte das lideranças dos movimentos. Os movimentos populares e o Partido dos Trabalhadores têm, desde sua origem na região, uma relação imbricada marcada pela autonomia de cada qual, mas também por uma relação de construção articulada de propostas e ações políticas. A atuação da igreja continua relevante e articulada com este contexto.

"A partir de 1980, com a ocupação da fazenda Burro Branco, em Campo Erê, no Oeste de Santa Catarina, houve uma maior sistematização do "serviço" prestado pela diocese, sendo designado um assessor da hierarquia, José Fritsch, para acompanhar as lutas e dar-lhes o apoio necessário" (Strapazzon, 1997: 37).

Saliente-se que o assessor citado acima é o Prefeito eleito de Chapecó para os mandatos 1997-2000 e 2001-2004. Ou seja, é neste arranjo entre Movimentos Populares, Partido dos Trabalhadores e Igreja Católica que se constrói a organização popular na região Oeste de Santa Catarina. A participação da Igreja Católica junto aos movimentos populares citados tem menos força a partir da década de 90, especificamente no que se refere à organização dos mesmos, que já se organizam de forma autônoma. É mantida, no entanto, uma relação de articulação com a CPT e a estrutura da Igreja. É mantida e reforçada também a relação destes movimentos com o Partido dos Trabalhadores.

"Observações feitas durante a presente pesquisa e também outros estudos {ver, por exemplo, Casagrande (1991)} indicam que a grande maioria das lideranças desses movimentos são organicamente ligadas ao PT" (Poli, 1999: 166).

A ELEIÇÃO DO PT NO EXECUTIVO DE CHAPECÓ E O OP

No contexto da organização dos movimentos populares na região articulado com a construção do Partido dos Trabalhadores, vários processos de disputa institucional foram forjados em Chapecó e região. O primeiro município da região e do estado de Santa Catarina em que se formou um governo petista foi Campo Erê, onde José Fritsch junto com o chefe de gabinete do seu primeiro mandato em Chapecó (1997-2000) foram assessores do governo local.

Nas eleições municipais de 1996 uma coligação de partidos composta pelo PT, PPS, PC do B, PMN e PSB é vitoriosa em Chapecó, governando o município no período de 1997 a 2000. O Prefeito eleito foi José Fritsch (PT) e o vice-prefeito Nemésio da Silva (PPS). Encabeçando esta coligação, denominada frente popular, o Partido dos Trabalhadores procurou desde o primeiro ano de governo implementar um modo petista de governar. O PT encabeçou o governo de Chapecó, sendo que no segundo ano de mandato houve uma dissidência da frente popular com a saída do PPS da mesma. Uma nova coligação se estruturou para disputar a eleição de 2000, composta pelo PT, PC do B, PSB e PAN, sendo que os candidatos a prefeito e vice foram ambos do PT. O mandato de 2001 a 2004 está a cargo desta nova coligação, sendo que o prefeito José Fritsch foi reeleito.

HISTÓRICO E ORGANIZAÇÃO DO OP

O OP de Chapecó foi implantado em 1997, sendo que os primeiros recursos definidos por esta metodologia de orçamentação municipal foram aplicados no ano de 1998. Ele tem a configuração de um programa governamental, "programa este que permite a decisão e fiscalização da população sobre as ações da Prefeitura Municipal. Através dele a população poderá decidir suas prioridades, e a administração, realizar as obras que realmente são necessárias" (Chapecó (2), s.d.). O orçamento participativo de Chapecó teve como referência para sua estruturação a experiência que já vinha sendo desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Para o funcionamento do OP Chapecó foi dividido em 10 regiões, das quais 07 (as regiões de 01 a 07) são na sede do município e 03 são rurais (as regiões de 08 a 10) - vide mapa a seguir.

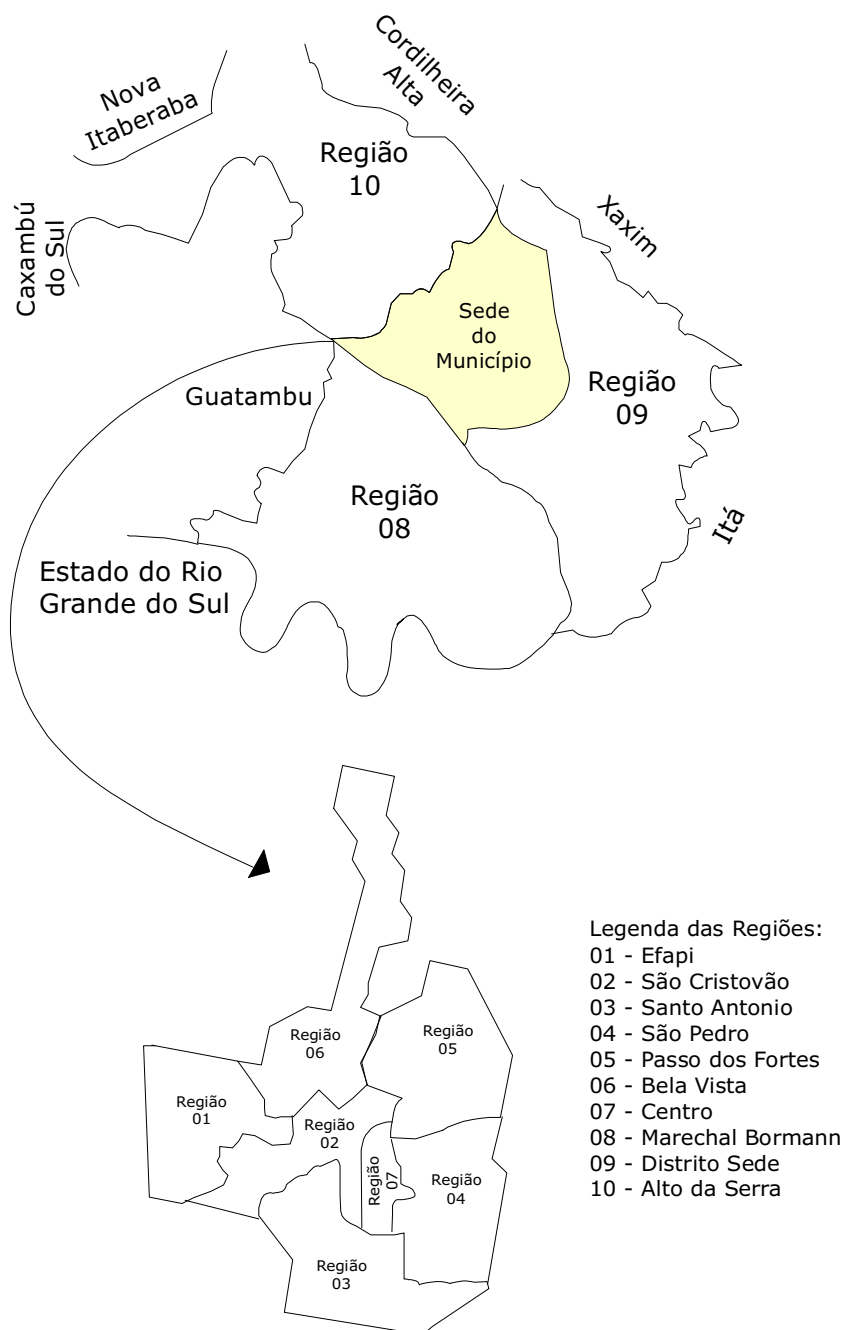
No primeiro ano o OP de Chapecó se compôs de 04 fases:

- a primeira fase iniciou em abr/97 e aconteceu em cada comunidade do município. Ela teve como objetivo apresentar a metodologia de funcionamento do OP para que a população soubesse onde e como participar.
- na segunda fase, que iniciou em maio/97, foram realizadas as assembleias regionais e as plenárias temáticas. O município foi dividido em 10 regiões: 07 na cidade e 03 no espaço rural, observando critérios de identidade sócio-cultural, níveis de desenvolvimento social, população total, facilidade de deslocamento, organização e capacidade de mobilização e volume de recursos disponíveis para investimento (Chapecó (3), s.d.). Também foram definidas 05 plenárias temáticas: organização da cidade; saúde; educação, cultura, esporte e lazer; assistência social e habitação e; desenvolvimento econômico e agricultura. O objetivo desta fase foi de discutir critérios de distribuição de recursos entre regiões, discutir as

políticas por área e os critérios técnicos para definição das prioridades, além da eleição dos delegados.

- Na terceira fase, realizada em jun-jul/97, foi feita a definição de prioridades por área de investimento, sendo que cada comunidade elegeu três áreas, escolhendo inclusive a prioritária entre as três. As áreas de investimento que haviam para escolha eram: saúde; educação; pavimentação e drenagem; agricultura e abastecimento; esporte, cultura e lazer; assistência social; habitação e regularização fundiária; transporte e trânsito e; meio ambiente e embelezamento da cidade.

MAPA DAS REGIÕES DO OP DE CHAPECÓ



- Na quarta fase, ocorrida em ago/97, realizaram-se as assembleias regionais e as plenárias temáticas visando a definição das áreas prioritárias das regiões e temáticas, bem como a eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP)⁷. Enquanto na segunda fase se abriu o processo de discussão sobre as prioridades, nesta fase já se realizou um momento de priorização.

Das áreas de investimento anteriormente listadas e discutidas pelas comunidades, regiões, plenárias temáticas e conselho do orçamento, no ano de 1997 foram priorizadas 03 áreas para investimentos do poder público: pavimentação e drenagem; saúde e; educação, cultura, esporte e lazer. Foi encaminhada uma proposta de orçamento de R\$ 5.000.000,00 para o ano de 1998 a partir do debate realizado nas etapas até aqui apresentadas, em 1997.

"Neste ano, por ser uma novidade no município, houve uma grande adesão da população a esta nova forma de governar, onde em torno de 15 mil pessoas participaram do processo, ou seja, mais de 10 % dos Chapecoenses. Para alcançar este resultado foram realizadas mais de 200 reuniões, sendo que em todas houve a participação de pessoas da equipe do OP" (Chapeco (2), s.d.).

Nos anos subsequentes a participação total das atividades do OP girou em torno de 10.000 hab. Segundo Mauro Postal, coordenador do OP de 1999 a 2000, isto se deve aos limites nas atividades de mobilização, pois muitas pessoas não ficam sabendo das datas e horários das assembleias e fóruns.

Importante salientar que a priorização das áreas de investimento acontece no âmbito das regiões, escolhendo as três áreas prioritárias para investimento na região, e no âmbito do município, escolhendo as três áreas de investimento prioritárias para o conjunto do município.

No ano de 1998 o processo de construção do OP foi alterado, a partir de debates realizados no Conselho do Orçamento Participativo (COP)⁸. Assim, na primeira fase foi feita a prestação de contas do ano anterior e a eleição dos novos delegados. Estas atividades foram realizadas nas comunidades e não na assembléia regional, como havia sido no ano anterior. A definição de prioridades nas comunidades foram feitas, neste ano, pelos próprios delegados, sem acompanhamento da equipe do OP da Prefeitura. As prioridades escolhidas neste ano para 1999 foram educação, saúde e pavimentação e o orçamento estimado em R\$ 5.300.000,00.

A organização do processo em 1999 e 2000 se dá conforme apresentado anteriormente, com as reformulações realizadas em 1998. No ano de 2001 foram realizadas algumas alterações importantes, quais sejam: os 04 conselheiros escolhidos nas regiões passam a ser efetivos não havendo suplentes; a primeira prioridade da região passa a ser aquela que obtiver o maior número de pontos, não podendo ser alterada na assembléia regional, sendo que a segunda e terceira prioridades poderão ser alteradas na assembléia regional, conforme a discussão que se processar. Isto reforça uma idéia recorrente no OP que é a da mobilização constante, a da ampliação da participação e de garantir o debate constante sobre os investimentos escolhidos pela população. "A gente sempre encarou o OP como um movimento de grande mobilização, desde o início" (Altemir Gregolim).

Cabe salientar que um critério importante adotado para definição de número de delegados e conselheiros é o que um ex-coordenador do OP de Chapecó denominou de "vida de comunidade". Ou seja, há a definição no OP de Chapecó que a cada 10 participantes no encontro de cada comunidade, a mesma tem direito a escolher um representante a mais. Assim, dentro dos

⁷ "O COP é um órgão de participação direta da sociedade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Poder Público Municipal" (Chapecó (2), s.d.).

⁸ Apesar do processo complexo composto por reuniões nas comunidades, plenárias temáticas, plenárias regionais, dentre outras instâncias, é o COP o espaço em que acontecem as definições estratégicas para encaminhamento do OP.

critérios de definição dos representantes há um incentivo para quanto maior o número de participantes, maior o número de representantes que têm direito a escolher.

Observou-se nos quatro anos de funcionamento do OP de Chapecó que os loteamentos urbanos novos, compostos em sua maioria por pessoas oriundas do rural, têm maior participação e, portanto, maior número de representantes ao longo do processo de definições. Segundo Mauro Postal, duas questões podem contribuir para esta maior participação: "o fato de serem bairros menores e o fato de possuírem uma cultura de integração comunitária maior, sendo que há uma prática de se reunirem nos finais de semana. O rural é mais organizado que a cidade, participa mais".

Para Altemir Gregolim, coordenador do OP no período inicial de 1997-98,

"As pessoas que chegaram do interior num bairro que para eles era um lugar estranho, no qual não tinham uma relação comunitária, com o OP encontraram um espaço. O OP foi um espaço para muitas pessoas que vieram da região, que já tinham participação em movimentos, uma visão mais progressista, se colocarem e passarem a exercer uma liderança a partir do OP, passando a ter vínculos com a escola, APP, esporte".

Caso a percepção do ex-coordenador do OP esteja correta, pode-se afirmar que o êxodo rural na região e o processo de polarização urbana em Chapecó contribuíram com a saída de pessoas do meio rural, as quais vêm no OP um espaço de retomada de sua ação cidadã e se organizam por dentro deste espaço institucional.

Na estrutura do OP de Chapecó cada participante representa um voto e os mesmos são escolhidos a partir de sua participação nas reuniões das comunidades. As entidades / organizações existentes integram-se ao processo na medida em que seus membros se articulam nos espaços comunitários e/ou são escolhidos representantes, mas as mesmas não possuem espaço privilegiado na proposta do OP.

Não há critério no OP que preveja prioridades à população carente⁹. Exceto quando duas regiões diferentes pedem os mesmos serviços e nestes casos há dois critérios de desempate: a) o volume de população beneficiada com a obra e b) a carência do serviço solicitado em cada região que o solicitou. Neste sentido, o que está em questão é a carência do serviço e/ou infra-estrutura pública em uma região ou outra, e não, por exemplo, a renda das famílias da cada região.

Dentro da preocupação com a dimensão rural do OP de Chapecó salientamos que o critério "volume de população beneficiada com a obra" traz a preocupação de favorecer o máximo de população com cada investimento o que desprivilegia a população rural, cuja população de uma comunidade é menor que a população de uma comunidade urbana.

Cabe dizer aqui que o OP de Chapecó possui um *status* administrativo bastante grande, tendo sido um dos motes da campanha eleitoral de 2000 e estando neste segundo mandato sob responsabilidade direta da Secretaria de Governo, coordenada pelo Vice-prefeito Pedro Uczi, a qual também é responsável pelo Congresso da Cidade¹⁰.

O CONSELHO DO OP E O PROCESSO PARTICIPATIVO

A idéia de "movimento de grande mobilização" ou de "vida de comunidade" apresentada por dois ex-operadores do OP de Chapecó sinaliza para como o mesmo é encarado do ponto de vista do governo: um espaço que, por mais que seja institucional, do governo, deve representar uma organização da comunidade para além dele próprio.

Neste sentido, muitos entrevistados sinalizam que após o OP melhorou a organização de sua comunidade, apontando que agora sabem o caminho para ter o direito / o acesso da

⁹ A não previsão de prioridades à população carente se dá na dinâmica de funcionamento anual do OP. No entanto, como já mencionado anteriormente, no processo de divisão do município em regiões (o que ocorreu em 1997) houve critérios que organizaram as regiões conforme, dentre outros critérios, "níveis de desenvolvimento social".

comunidade ao serviço da Prefeitura. Em reunião do Conselho do Orçamento Participativo (COP), numa discussão sobre quais os papéis do COP, os conselheiros sinalizam, por exemplo, para ampliar o conhecimento de como acessar a política pública para quem representam. Há uma preocupação em ter mais canais para saber como proceder junto às secretarias e diretorias.

"Para a Prefeitura dar uma relação das pessoas que trabalham nas Secretarias, uma relação do pessoal para quando os delegados e o pessoal do conselho vai poder pegar ou tem uma reivindicação ele sabe encaminhar, para qual pessoa pedir em qual secretaria" (Conselheiro).

A intensionalidade expressa na fala do conselheiro é de sua representação transcender à participação específica nos fóruns do OP, já que a própria comunidade lhe cobra além disto. Para isto a representação do governo tem sua resposta:

"Vocês não são responsáveis por tudo, vocês não podem achar e acreditar que vocês podem resolver os problemas da comunidade, de todos vizinhos, então cria uma relação em que você se desgasta enquanto liderança e acaba ficando uma coisa complicada. A comunidade tem que entender o papel de vocês nesta questão do investimento do orçamento público, entender isto e vocês deixarem claro isto. Tem problema de manutenção, vocês têm que reunir os delegados, vocês têm entidades da sociedade civil que sempre lidaram com isso e que têm que continuar exercendo seu papel" (Christian dos Reis - Coordenador atual da equipe do OP pelo governo).

Neste pressuposto de os conselheiros terem claro seu papel, mas ao mesmo tempo manter uma constante mobilização através do OP percebe-se várias iniciativas dos representantes, especialmente das comunidades, quanto a construir uma representação que expresse melhor o pensamento de sua comunidade ou região.

¹⁰ O Congresso da Cidade é outra atividade que envolve participação civil e tem recebido grande atenção do governo

"Ano passado essa relação foi apertada, sempre acabava sobrando uma pessoa só. Foi onde eu coloquei: eu não participo mais do OP. Então nós conseguimos colocar mais de 70 pessoas na assembléia e conseguimos 07 delegados neste ano. Nós temos agora uma reunião por mês com os delegados" (Conselheiro - em reunião do COP)

Na primeira reunião do COP escolhido em 2001, quando da discussão entre os conselheiros do papel do mesmo, várias foram as falas que remeteram a uma perspectiva de ampliação da participação das pessoas das comunidades e da relação do conselheiro representante com a comunidade.

Porém, apesar de reforçar a importância da mobilização e organização das comunidades, delegados e conselheiros, os operadores do OP por parte do governo procuram sempre enfatizar o papel específico do mesmo.

"Acho que esta questão de fiscalizar, acompanhar, é o papel principal do conselheiro do OP. Qual é o instrumento principal do trabalho de vocês como conselheiro: é o plano de investimentos do OP. As comunidades e as temáticas que vocês representam aprovaram isso tudo aqui (apontando para a lista de investimentos previstos - grifo meu) como obra e investimento para o ano que vem. O papel do conselho em relação a isto é discutir com a administração quanto nós vamos gastar em cada área, quanto tem para gastar, o que efetivamente é possível fazer, quanto tempo a gente leva para fazer isso. As respostas que eu dou para a minha comunidade é como eu vou conduzir este processo (...)" (Christian dos Reis).

"Já pensou se a equipe do OP fosse fazer todo o trabalho na região, de discussão e levantar as necessidades lá das comunidades, pegasse uma calhamaço de reivindicações e agora não tivesse uma organização para ajudar a definir as prioridades que tem que fazer primeiro, ver se tem dinheiro para tudo (...)" (Ari da Rosa Kilian - membro da equipe do OP pelo governo).

Assim se dá a participação no COP, onde os conselheiros são pressionados por suas comunidades quanto à prioridades escolhidas, têm a responsabilidade de fazer esta ponte entre as demandas discutidas nas comunidades, regiões ou plenárias temáticas com o andamento do processo de investimentos e, ao mesmo tempo, preocupam-se em se organizar com quem representam para ampliar sua capacidade de intervenção.

Aproveitamos o envolvimento em alguns momentos das atividades do COP para buscar conhecer melhor o perfil de seus membros, dentre o grupo escolhido neste ano de 2001 para o mandato 2001-02. Tivemos retorno de 22 enquetes repassadas aos mesmos, sendo que isto representa um número um pouco abaixo da média de participação nas reuniões do COP¹¹, por mais que com os novos critérios para 2001 não haja mais suplentes, de modo que ficam oficialmente mais de 50 integrantes do conselho. Algumas informações que pudemos sistematizar nos chamaram a atenção:

Praticamente 82 % dos que responderam estão numa faixa etária entre 30 e 60 anos; 86 % são do sexo masculino. Estas duas primeiras constatações nos fazem perguntar sobre como são trabalhadas as questões de gênero e geração no processo do OP. Ou seja, como está a representação da juventude, da terceira idade e das mulheres no conselho do OP, considerando os números acima?

Dos conselheiros que responderam a enquete 73 % afirmaram que fazem parte de alguma organização ou movimento da sociedade civil, sendo que sua grande maioria afirma participar da escola, da igreja e/ou da associação de moradores. Neste contexto, quando perguntados se começaram a participar de alguma organização da sociedade após atuar no OP, 36 % afirmam que sim, alegando a percepção da importância da participação para melhoria da vida no bairro ou por não poder ficar alheio às decisões de interesse coletivo. Como o COP havia sido

recentemente empossado neste ano, a afirmação acima vale para aqueles que já haviam participado de alguma instância do OP nos anos anteriores. Haver com esta questão, dos que responderam a enquete mais de 45 % afirmam que é a primeira vez que participam do OP, ou seja, quase metade está se envolvendo pelo primeiro ano com o orçamento participativo.

Do ponto de vista partidário, observe-se que dos que responderam a enquete praticamente metade é filiado ao PT (41 %) e dos que não tem afiliação partidária, quando perguntados se há algum partido em que mais confiam 50 % diz que sim e que é o PT. Neste caso, observa-se entre os participantes do COP uma clara hegemonia petista, em que o espaço das decisões estratégicas do OP é marcado pela presença de simpatizantes ou membros do partido. Observando o COP como instância máxima do OP, considerando que o número dos que responderam a enquete é o número médio dos participantes das reuniões, pode-se dizer que o OP além de ser uma instituição que responde à demanda governamental de capilarizar junto à sociedade as decisões sobre a orçamentação pública, responde também a uma demanda partidária de constituir hegemonia de seus projetos frente às disputas de interesses na sociedade.

Uma última questão relevante para este estudo, quanto às enquetes respondidas pelos membros do COP, é referente à sua relação com o espaço rural. Quando perguntados se têm algum tipo de relação com o meio rural 50 % respondem que sim, fazendo referências especialmente a parentes e origem, sendo que 77 % têm origem no meio rural. Por outro lado, apenas 13 % afirmam morar no rural, enquanto 86 % residem no espaço urbano. Estes números, de certa maneira, confirmam a afirmação quanto à origem rural dos que participam do OP, por mais que não possamos desejar realizar extrapolações em função da pequena amostragem. Mais do que a origem é importante observar que mesmo com 86 % afirmando que moram no espaço

¹¹ Foram três reuniões realizadas ainda em 2001 com o COP recém empossado, nas quais participaram em cada reunião 26, 26 e 32 pessoas respectivamente.

urbano, 50 % afirmam ter algum tipo de relação com o espaço rural, o que denota a forte relação rural - urbano que se estabelece em Chapecó, pelo menos até hoje.

O QUE DIZEM OS NÚMEROS SOBRE O OP?

"O orçamento é o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições de Estado. Modernamente o orçamento público se caracteriza pela dupla finalidade de ser um instrumento de planejamento do trabalho do governo (...) e como meio que possibilita o controle das finanças públicas. Nele ficam patentes as metas que a administração quer atingir e quanto vai gastar" (Fedozzi, 1997).

O orçamento refere-se ao previsto em ser aplicado como gasto público. Ele não diz respeito ao realmente aplicado, mas a uma previsão de gastos. Se nos atermos apenas aos números do orçado, quando estudamos o orçamento podemos estar mascarando algumas informações importantes. Imbuídos desta preocupação, preferimos organizar informações que pudemos encontrar em termos de balanço geral ao invés do orçamento. Até poucos anos era costume nas administrações públicas municipais se estruturar orçamentos bem além do que era previsto gastar realmente. Isto porque, em muitos casos, se deixava o orçamento amplo para incluir entradas de repasses conquistados junto a governos federal e estadual, além de outras fontes. No caso do orçamento da prefeitura de Passos Maia, em estudo recentemente realizado por este pesquisador, por exemplo, era planejado um movimento de recursos 04 (quatro) vezes acima do orçamento do município¹², considerando repasses previstos e tudo o que compõe a

¹² Esta forma de construir o orçamento foi questionada pelo Tribunal de Contas do Estado em 1999 por considerar super estimado o mesmo. O orçamento 2000 já foi encaminhado com valores próximos a uma média dos últimos anos.

média de recursos que normalmente está disponível para o município¹³ (Rover, 2000). Segundo o contador geral da Prefeitura Municipal de Chapecó, Reneu Nyland "o OP e a lei de responsabilidade fiscal forçou a gente a colocar os pés no chão. O OP teve que convencer o pessoal que só se tinha e porque só se tinha 10 % dos recursos totais de Prefeitura para investir". Mesmo assim, o trabalho com balanço geral da Prefeitura nos oportuniza observar o realmente gasto e não o previsto, que consta no orçamento, que muitas vezes não expressa a realidade efetiva do uso do dinheiro público.

Uma informação interessante que pudemos observar na análise do balanço das contas municipais de Chapecó é o peso que a rubrica Gabinete do Prefeito teve, particularmente até o ano de 1996, a qual foi mantida até 1997, ano em que estava sendo construída a primeira proposta de OP de Chapecó. De 1998 em diante a rubrica Gabinete do Prefeito deixa de existir, expressando a descentralização da decisão sobre o uso do dinheiro público.

Tabela 02: Valores investidos na rubrica Gabinete do Prefeito no período 1995-2000

Ano	Rubrica Gabinete do Prefeito (R\$)
1995	268.168,27
1996	300.476,73
1997	181.163,75
1998	Zero
1999	Zero
2000	Zero

Fonte: Balanço das contas municipais

¹³ Segundo ex-prefeito Osmar Toso, de Passos Maia.

O fato de não manter a rubrica Gabinete do Prefeito demonstra que há uma vontade política expressa em não centralizar o direcionamento dos recursos na figura do Prefeito ou em seu gabinete. Isto por sua vez não quer dizer que tenha diminuído o poder ou a capacidade do Prefeito em direcionar investimentos, mas indica que está menos centralizado em seu gabinete um volume substancial de recursos financeiros.

"Porque é através do orçamento que as prefeituras tradicionais devolvem os favores oferecidos pelos poderes econômicos durante as campanhas eleitorais. Assim, conservar as decisões relativas a orçamento nas mãos do executivo municipal, mais precisamente do próprios prefeito, é uma prerrogativa à qual nenhum governo comprometido com as classes dominantes sequer pensa em ceder" (Lesbaupin, 2000).

Por outro lado, não é certamente o fato de não haver mais nos dados do balanço municipal a rubrica Gabinete do Prefeito que garante por si a descentralização da decisão sobre o uso dos recursos municipais. Faz-se importante que se some a isto a existência do OP e de outras formas de participação direta da população nas decisões sobre as políticas públicas locais. Isto por mais que o percentual do orçamento municipal que é decidido através do OP nunca tenha superado a casa dos 10 pontos.

Inicialmente, neste trabalho, imaginamos a possibilidade de verificar a distribuição espacial dos recursos públicos nas diferentes regiões do município, pois há uma afirmação corrente nos meios de participação política de Chapecó que houve uma descentralização espacial do uso dos recursos públicos. Afirma-se que antes do OP o uso dos recursos públicos se concentrava no Centro da Cidade e que depois, com o OP, passou a ter uma distribuição maior para o conjunto do território municipal. Observamos nos documentos contábeis do município que não se faz possível identificar a distribuição espacial nas diferentes regiões do município, pois esta não é uma forma que se explicita em tais documentos. Afirma-se também que com o OP está

havendo uma melhor distribuição em termos de tipo de investimento. Imaginou-se, pois, a possibilidade de realizar um levantamento destes dois perfis de distribuição do uso dos recursos públicos: o espacial e por área de investimento.

Quanto à distribuição espacial dos recursos, observamos a reincidência da afirmação de que com o OP, em função de as obras já serem definidas em cada comunidade, houve uma melhor distribuição, por mais que nos mandatos anteriores à realização do OP não foi possível identificar elementos espaciais de uso dos recursos. Isto, reiteramos, porque na prestação de contas constante no balanço anual as rubricas são apresentadas por área de investimento e não por distribuição espacial do uso do recurso.

Quanto às áreas de investimento apresentadas nas rubricas dos balanços anuais, o que ficou evidente foi a já mencionada exclusão da rubrica Gabinete do Prefeito a partir de 1998 e algumas alterações importantes no detalhamento da rubrica agricultura e abastecimento.

Como um dos objetivos deste estudo de caso é identificar a dimensão rural da construção do OP em Chapecó, vimos nos documentos contábeis a possibilidade de demonstrar a variação da relação do que foi aplicado na agricultura com a receita total do município. Também foi possível identificar as principais rubricas onde foram gastos os recursos públicos na Secretaria Municipal de Agricultura de Chapecó¹⁴.

¹⁴ Ou do Departamento de Agricultura, como passou a se denominar a estrutura administrativa que trabalha com o espaço rural, o qual faz parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura.

Tabela 03: Relação entre a receita total do município e o aplicado na agricultura

ANO	RECEITA TOTAL (R\$)	MONTANTE APLICADO AGRICULTURA (R\$)	% APLICADO AGRICULTURA
1995	28.114.895,53	595.696,22	2,11
1996	35.525.845,27	1.014.112,54	2,85
1997	36.509151,76	656.364,54	1,79
1998	47.513.608,91	773.020,20	1,62
1999	56.160.328,97	1.439.414,21	2,56
2000	60.473.204,12	1.332.949,55	2,2

Fonte: Balanço das contas municipais

Desde o início do governo petista (1997) até o ano de 2000 quase duplicou a receita financeira do município (tabela 03). Este aumento na receita se deve, segundo o contador geral da Prefeitura, a dois motivos: "o aumento da economia do município e a cobrança efetiva de impostos fortemente efetivada por esta administração, considerando inclusive que não houve aumento de alíquota de impostos". Além do aumento da receita geral do município, fica evidente na tabela que não se elevou o percentual da agricultura em relação ao montante de recursos. Em função da receita geral ter sido ampliada há uma elevação de recursos para o conjunto do município, que se eleva no conjunto das diferentes áreas ou rubricas e, portanto, inclusive na agricultura.

O OPE A ESPECIFICIDADES DO RURAL CHAPECOENSE

Apesar da propagada grande organização do espaço rural de Chapecó, considerada

inclusive a tradição organizativa e reivindicativa apresentada em páginas anteriores deste trabalho, o percentual de recursos investidos na agricultura não sofreu alteração significativa no governo forjado e eleito a partir destas organizações. Ou seja, apesar da capacidade organizativa dos movimentos e organizações dos agricultores da região, bem como de sua participação nos mais diferentes espaços do governo, isto não representou um acréscimo de recursos financeiros para a pasta da agricultura.

Apesar disso, em análise aos detalhamentos da rubrica agricultura tornou-se possível observar a importância do abastecimento, para onde foi orientada grande percentual dos gastos para a agricultura. Isto tem explicação em uma das principais políticas do governo petista para o meio rural de Chapecó, que foi a estruturação de feiras livres de orientação agroecológica, as quais já envolvem e oferecem alternativa econômica hoje a mais de 200 famílias de agricultores. Neste contexto também estão as agroindústrias rurais de pequeno porte que se disseminam do meio rural de Chapecó e cuja "comercialização de produtos é feita na propriedade, com os vizinhos e turistas, nas feiras de produtos coloniais agroecológicos e nos estabelecimentos locais de comércio" (Chapecó (4), 1998)

No Oeste Catarinense e também no município de Chapecó, a tradição organizativa da população rural é bastante grande, havendo em Chapecó uma organização forte do movimento sindical, das mulheres agricultoras, dos trabalhadores rurais sem terra, de grupos de agricultores para produção e comercialização conjunta. Esta capacidade organizativa e a articulação das demandas por parte dos rurais não implicou em aumento do percentual anual investido na agricultura, mas possibilitou a construção de um planejamento estratégico e participativo do meio rural do município (PEP Rural), bem como o posicionamento da agricultura e abastecimento

como segunda colocada no *ranking* das prioridades municipais do OP para 2001¹⁵. São nove (09) áreas de investimento do OP, das quais agricultura e abastecimento é uma e conquistou o segundo lugar. Das outras 08 (oito) áreas apenas a questão do asfaltamento, que está dentro da área pavimentação e drenagem, é específica para o espaço urbano. As demais: saúde, educação e cultura, transporte e trânsito, embelezamento da cidade e meio ambiente, habitação e regularização fundiária, assistência social e esporte e lazer, são áreas que podem valer tanto para o urbano quanto para o rural.

¹⁵ As prioridades para 2001 estão definidas na seguinte ordem: Educação (1º lugar), agricultura e abastecimento (2º lugar), saúde, esporte e lazer e assistência social (empatados em 3º lugar).

Tabela 04: Áreas prioritárias de investimento do OP de Chapecó para as 03 regiões rurais

Região	Áreas prioritárias escolhidas pelas regiões				
	1998	1999	2000	2001	2002
Marechal Bormann (Região 08)	Pavimentação e drenagem	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento
	Saúde	Saúde	Educação e Cultura	Habitação e regularização fundiária	Educação e Cultura
	Agricultura e abastecimento	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem	Educação e Cultura	Pavimentação e drenagem
Distrito Sede Região 09)	Agricultura e abastecimento	Pavimentação e drenagem	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento
	Saúde	Saúde	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem
	Pavimentação e drenagem	Agricultura e abastecimento	Educação e Cultura	Esporte e Lazer	Educação e Cultura
Alto da Serra (Região 10)	Pavimentação e drenagem	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento	Agricultura e abastecimento
	Agricultura e abastecimento	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem	Pavimentação e drenagem
	Saúde	Saúde	Esporte e Lazer	Esporte e Lazer	Habitação

Fonte: Documentos do Orçamento Participativo de Chapecó

Das áreas prioritárias citadas acima, os investimentos previstos para cada uma, a grosso modo, referem-se a:

- a) Agricultura e abastecimento: programas de melhoramento e conservação dos solos, programas de melhoramento e produção animal, programas de produção de sementes, programas de apoio à fruticultura, feiras livres, reflorestamento, agroturismo, saneamento e abastecimento de água no meio rural, programas de açudagem e agroindústrias rurais de pequeno porte;
- b) Educação e cultura, e esporte e lazer: novas salas de aula, transporte escolar, vagas na educação de jovens e adultos e na educação infantil, e construção de ginásio de esporte;
- c) Saúde: programa de saúde da família, contratação de agentes locais de saúde, construção e ampliação de unidades de saúde no meio rural (postos de saúde) e construção de policlínicas;
- d) Pavimentação e drenagem: Terraplanagens de aviários, construção de proteções de fontes de água, aberturas de valas e cascalhamento nas estradas, trabalho de retro-escavadeira, serviços de trator nas propriedades e construção de pontes;
- e) Habitação: Regularização de áreas irregulares

Das 10 regiões do OP 03 são do espaço rural do município. Várias vezes nas plenárias do OP os participantes do rural propuseram um OP específico para o espaço rural e outro para o espaço urbano (Mauro Postal). "Em 1997, quando discutimos a metodologia, se levantou a proposta de ter um OP para a área rural e outro para a urbana" (Altemir Gregolim). Esta certa tensão da distribuição dos recursos entre o rural e o urbano de Chapecó parece ser um elemento presente nas discussões sobre as políticas públicas locais. A ponto que em 2001, quando da revisão do Planejamento Estratégico Participativo do Meio Rural (PEP Rural) que foi elaborado em 1998, "o Conselho de Desenvolvimento Rural de Chapecó (CONDERC) sinaliza para

aprofundar uma debate quanto à proporcionalidade de distribuição dos recursos entre rural e urbano" (Affonso Flack - Assessor Apaco¹⁶).

Cabe salientar que até o ano de 2000, quando ainda não conquistava uma posição tão marcante entre as prioridades do OP, a denominação da agricultura como área de investimento era "agricultura e abastecimento" e é com esta denominação que em 2000 ela é escolhida como 2ª prioridade municipal para 2001. No processo eleitoral de 2000 o principal argumento da oposição era a falta de uma política municipal de desenvolvimento econômico, argumento que foi internalizado pelo segundo governo Petista (2001-2004) e passa a ser uma de suas prioridades. Neste sentido, a área denominada "agricultura e abastecimento" passa a ser "desenvolvimento econômico e agricultura" numa discussão que é provocada pelo governo e realizada no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Ali é aprovada esta alteração, apesar de a definição da agricultura e abastecimento como prioridade haver sido tomada nos fóruns anteriores¹⁷.

"(...) O processo eleitoral também apontou a necessidade de pensar o desenvolvimento econômico e aí nós bancamos este debate com as comunidades, com os conselheiros e no congresso da cidade, bem como no congresso do OP que é o fórum máximo de deliberação, de que entrasse essa discussão e ela foi, digamos, acolhida.

Tem que discutir desenvolvimento e alteramos a dotação orçamentária, o que era uma escala de votação por votos que daria um montante de R\$ 695.000,00 para o meio rural de investimento, nós colocamos R\$ 1.100.000,00 junto com o desenvolvimento econômico" (Luiz Borsuk, Diretor de Agricultura de Chapecó).

¹⁶ A APACO assessora o Departamento de Agricultura e o CONDERC desde 1998, quando da organização do primeiro PEP Rural.

¹⁷ Do ponto de vista das instâncias deliberativas tal mudança é legítima, visto que o COP é tido como o fórum de maior poder de decisão na estrutura do OP.

O poder do governo em alterar uma das prioridades definidas ao longo de meses de reuniões nas comunidades e regiões do OP torna-se evidente, por mais que isto tenha sido feito dentro das regras do jogo democrático, passando pelas instâncias deliberativas previamente definidas. Dos montantes manifestados pela fala do diretor de agricultura dá a impressão que a margem de manobra da Prefeitura quanto aos montantes financeiros aplicados é bastante grande, conseguindo quase dobrar um volume de recursos quando de uma alteração de seu interesse promovida em uma prioridade.

A colocação da "agricultura e abastecimento" como segunda prioridade municipal para o orçamento de 2001 foi uma conquista da organização das 03 (três) regiões rurais do OP que votam em bloco e tiram a agricultura como primeira prioridade em suas regiões. A escolha desta prioridade implica em escolher os programas desenvolvidos pelo Departamento de Agricultura e pelo Conselho de Desenvolvimento Rural (Conderc) como prioridades de investimento em suas regiões. Estes programas foram construídos em um processo iniciado em 1998 com a elaboração do PEP Rural (planejamento estratégico participativo do meio rural).

OP E PEP: QUAL COMPLEMENTARIEDADE?

O planejamento estratégico e participativo do meio rural de Chapecó (PEP Rural) é um processo de planejamento em que lideranças de agricultores, entidades ligadas ao espaço rural e os órgãos públicos se organizaram para estabelecer rumos estratégicos e um plano de ação para o desenvolvimento do meio rural de Chapecó (Pep Rural, 1998). O PEP Rural foi construído com a assessoria da Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) e do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), a partir de um convênio estabelecido com a Prefeitura Municipal de Chapecó. Ele não representou apenas a elaboração de um plano, mas um processo de mobilização com rodadas de reuniões nas comunidades nas quais se listaram

propostas e também se escolheram os representantes das mesmas para participar do grupo de elaboração do plano. Na elaboração do PEP Rural de Chapecó foram definidas 04 questões consideradas estratégicas pelos participantes: a) como garantir a participação na geração de políticas públicas? b) como adequar e promover uma educação capacitadora e emancipadora? c) como gerar uma infra-estrutura que garanta a qualidade de vida? d) como gerar alternativas de renda? Para responder especificamente à primeira questão uma das ações propostas foi a reformulação do Conselho municipal de Desenvolvimento Rural de Chapecó (CONDERC), o qual foi reformulado e passou a contar com 35 representantes das comunidades e 21 das entidades ligadas ao rural do município¹⁸.

Como resultado do PEP Rural e da atuação do Conderc se estrutura o "Plano de Valorização da Agricultura Familiar de Chapecó", o qual organiza os programas e estabelece os critérios de acesso às políticas públicas para o desenvolvimento rural do município.

A partir do PEP Rural se organizou, portanto, o conjunto dos programas que orienta a área "agricultura e abastecimento" do OP. A partir do PEP Rural de 1998 é reestruturado o CONDERC e o mesmo passa a ser o gestor, juntamente com o Departamento de Agricultura, das ações públicas para o desenvolvimento rural de Chapecó.

"O PEP resultou em instrumentos como o CONDERC que passa a ser o gestor da política pública. Ele delibera algumas questões de execução do que foi definido no orçamento, eles casam, há uma grande subordinação mútua, uma vez que de um lado o OP gera a fonte de recursos, delibera quanto, e o CONDERC delibera como e onde usar estes recursos" (Luiz Borsuk).

"O PEP define a política para a área, para a agricultura, os programas, só que ele não tem recursos garantidos. Os recursos têm que ser garantidos no

¹⁸ Lei Municipal que reformula o CONDERC e amplia sua representatividade, editada em 1999.

OP. O PEP, de certa forma, construiu um consenso em torno de alguns programas prioritários que acabam sendo colocados como prioridade no OP para garantir os recursos. No OP tu crias um instrumento democrático de disputa desses recursos entre as diferentes áreas através da participação" (Altemir Gregolim).

Apesar de o PEP organizar um conjunto de programas para o meio rural de Chapecó ele não tem a garantia de recursos para investir nos mesmos. Os recursos tem ainda que ser disputados e orientados através da organização e da participação nas instâncias do OP.

"Com relação à agricultura se teve resultados significativos. Tivemos, a partir do PEP, incentivos subsidiados no programa de fruticultura no ano passado e nesse ano, também se distribuiu calcário com subsídio, e também um incentivo muito grande às feiras, ao programa de açudagem" (Paulo Munarini, agricultor, coordenador do CONDERC).

A política de estruturação de feiras e o programa de agroindústrias de pequeno porte no meio rural são daquelas políticas previstas no PEP e onde foi investido grande volume de recursos via OP.

É através do PEP Rural que as organizações e movimentos ligados ao rural de Chapecó têm maior espaço para discutir e construir suas orientações e políticas de desenvolvimento. Neste espaço é onde tais organizações são consideradas como tal, pois na elaboração do PEP Rural e na construção do CONDERC (Conselho de Desenvolvimento Rural de Chapecó) as organizações estão representadas e legitimadas enquanto tal, já que no OP as pessoas representam uma comunidade/região ou uma plenária temática, e não uma organização civil da qual fazem parte.

Este processo envolvendo o PEP e o OP, dinamizando reuniões nas comunidades e nas regiões rurais e construindo alternativas a partir desta sistemática de encontros e planejamentos participativos tem representado um espaço importante de reflexão sobre o desenvolvimento rural de Chapecó. Para além das organizações e entidades ligadas ao meio rural, o OP, que anualmente

discute e constrói com as comunidades as prioridades para o orçamento municipal representa um espaço importante, inclusive de integração das pessoas das comunidades.

"Tanto o PEP como o OP são percebidos pela população, mas acho que o OP é mais porque há toda uma estratégia de promoção pelo governo municipal. Para promover o PEP não teve toda esta estratégia de vinculação de ações, nós passamos por uma fase muito operacional e às vezes não fizemos uma vinculação ao PEP. Então o PEP não tem toda a visibilidade que tem o OP" (Luiz Borsuk).

Além da fala acima, do diretor de agricultura do município, é importante considerar que o número e a dinâmica de reuniões do OP é muito mais constante que a do PEP. Portanto, não é apenas uma vinculação da realização das ações a uma metodologia de planejamento ou de orçamento, mas também o número de encontros e o vínculo direto que cada metodologia estabelece com a população. O PEP já demonstra sua importância quando vê-se que os programas a partir dele definidos e organizados são marcadamente assumidos como prioridade pela população das regiões rurais do OP.

Outrossim, é importante observar que o OP tem sido importante fator aglutinador e promotor da organização nas comunidades rurais, na medida em que oportuniza um novo espaço para as pessoas se encontrarem e discutirem seus problemas e as alternativas aos mesmos. Neste sentido, em dezenas de entrevistas realizadas junto a cidadãos nas comunidades rurais e a delegados das mesmas é recorrente a resposta de que o OP foi importante na ampliação da união e organização da comunidade, quando perguntado sobre o que mudou na comunidade com a criação do OP.

"A comunidade está mais unida, mais organizada" (Antônio Assis de Lima - comunidade Barra do Rio dos Índios). "O pessoal que não acredita não participa e os que acreditam se unem e lutam para isto ser bom" (Roberto Cândido - comunidade Linha das Palmeiras). "Melhorou o entrosamento

entre as pessoas" (Irani Todeschini - comunidade Palmital dos Fundos). "A comunidade está mais unida para alcançar seus objetivos" (Inês Frigo Corde - comunidade Lajeado Veríssimo).

Esta manifestação dos membros das comunidades rurais quanto ao que representa a participação no OP para a comunidade diz respeito especificamente ao momento do OP em que acontece a reunião e a definição de prioridades em nível de comunidade. Nas entrevistas realizadas com os mesmos não há uma afirmação de que as outras fases do OP sejam menos importantes, pelo contrário. É visto que muitas definições fundamentais acontecem em outras fases que não na comunidade, inclusive fazendo perder valor algumas definições tiradas pela comunidade, mas que foram envolvidas em uma discussão mais ampla que a deste espaço geográfico.

Apesar de perceberem a importância das etapas posteriores à que acontece na comunidade, entrevistas de representantes de comunidades ou mesmo de regiões rurais, especialmente aquelas mais pobres, apontam a dificuldade financeira de participar de todos os momentos de discussão do OP em que seria importante participar.

"Eu gostei das reuniões, eles ensinam bem, a gente sai contente. O mais renegada que fico é que tenho que pagar passagem agora para vir e de noite eu não posso vir sozinha. Eu gosto de vir na luta das coisas, eu acho muito bom, mas não dá prá trazer mais gente da família, porque mal eu pude pagar a passagem hoje e tive que vir sozinha" (Sra. Iracema - comunidade Gramadinho). "Um problema é que durante as férias das aulas não tem transporte. Os ônibus que passam na comunidade são apenas os que levam os estudantes" (Antônio Assis de Lima - comunidade Barra do Rio dos Índios).

Para muitas comunidades rurais, normalmente as mais pobres e/ou mais distantes, não é apenas o problema de ter condições de pagar a passagem do ônibus, mas de ter ônibus em algumas épocas do ano.

"Geralmente os conselheiros do PEP e do OP têm alguma condição de representar: pagar a passagem de ônibus, pagar almoço na cidade quando tem reunião do conselho. Se ele for do OP ou do CONDERC ele normalmente tem uma condição material de deslocamento, ou veículo próprio ou pagar um ônibus, porque as comunidades não bancam seu representante, nem o CONDERC, nem o OP. Então, o perfil dos representantes é muito mais próximo do setor que as políticas ligadas à produção são mais eficazes, do que aqueles que demandariam políticas de assistência social" (Luiz Borsuk - Diretor do Departamento de Agricultura).

Qual a estratégia de envolvimento e construção de políticas efetivas para um contingente populacional cuja exclusão sócio-econômica vem sendo forjada a décadas, inclusive desde o processo de colonização da região¹⁹? A noção de autonomia na qual "diferentes conjuntos de estratégias e políticas devem ser produzidos para diferentes grupos de pessoas" (Held, 1986), é um elemento desta questão que deve ser melhor refletido para o caso da organização do CONDERC e do OP. Que alternativas de desenvolvimento autônomo e não apenas dependente de políticas de assistência social podem ser pensadas para estes contingentes da população rural? Neste caso, considere-se algo que já foi definido como prioridade para a região sul de Chapecó (Região 08 - Marechal Bormann) que é a questão da regularização fundiária. Ou seja, uma região rural, povoada há décadas, onde um contingente bastante grande de sua população não possui uma situação regular de posse da terra. Isto demonstra como esta região carece de políticas

¹⁹ Aqui há um elemento a ser melhor aprofundado em outra pesquisa que se proponha a tais objetivos: no caso do espaço rural, a maior parte das comunidades e pessoas excluídas sócio-economicamente em Chapecó diz respeito ao

públicas que sejam, inclusive, compensatórias de uma história de exclusão social a que foi acometida. Esta questão nos remete a uma reflexão a respeito dos aportes metodológicos que muitas vezes desconsideram as diferenças existentes entre os grupos sociais e as regiões de um mesmo município. Nos parece apontar para a necessidade de discutir diferentes situações em diferentes regiões rurais, considerando as diferenças histórico-culturais. Quando trata de questão semelhante Guy Le Bofert, in: Brandão (1987: 55) comenta que em muitas situações se "faz referência a um conjunto de indivíduos relativamente homogêneos. Ela oculta o próprio fato da diferenciação social interna, as posições dos grupos e até mesmo as relações conflituosas existentes entre estes últimos".

Nalguma medida parece que políticas compensatórias estão sendo efetivadas na região 08, citada anteriormente, tendo como alguns exemplos marcantes: o caso da saúde com uma policlínica e dois postos de saúde funcionando na região, onde, segundo relatos há dias em que sobram fichas para atendimento; o caso da educação, que possui quatro turmas de educação de jovens e adultos (EJA) funcionando e dando resposta à demanda reprimida de educação básica para os adultos da região; bem como na agricultura, onde para alguns programas a região foi privilegiada e por ser região que possui grande número de minifúndios foi a mais beneficiada com o programa de açudagem, calcário e fruticultura²⁰ (Entrevista Padre Zé, vereador do PT e morador da comunidade Linha Almeida, região Marechal Bormann). Por outro lado, há questões que não estão bem resolvidas enquanto propostas do próprio PT e que indicam um privilegiamento aos agricultores inseridos de maneira mais sistemática no sistema agroindustrial:

"Tem a dificuldade de ter um trator para abrir uma estrada de roça lá na ladeira do rio, que o caboclo tem que carregar as coisas nas costas e, no

segmento dos "brasileiros", que quando do processo de colonização foram "empurrados" para as barrancas de rio e as terras mais dobradas.

²⁰ Há no Plano de Valorização da Agricultura Familiar uma política de subsídios para os agricultores, que é tanto maior quanto menor a quantidade de terra ou de infra-estrutura que o mesmo possui.

outro lugar, tem o trator para fazer a terraplanagem de aviários (dos integrados às agroindústrias - grifo meu). Muitas vezes se dá a preferência pro capital, porque vai produzir, vai gerar imposto. Eu defendo que o mesmo direito de uma máquina fazer a terraplanagem de um aviário o caboclo tem que ter o direito da máquina para estrada de roça, ou seja para um açude. É uma família igual a do outro" (Pe. Zé).

"A empresa joga o agricultor contra o Poder Público. Se tem água para fazer mais dois aviários, isso o laudo técnico da indústria não diz, não revela. Se é mais perto da agroindústria é o primeiro critério. Aí dá um jeito, leva água de caminhão pipa. Então essa pressão existe, é injusta e está na nossa mesa, no nosso dia a dia. Por conta dessa demanda, muitas vezes faz uma terraplanagem para um aviário e acaba desassistindo outro agricultor que talvez necessitasse mais se fosse fazer um levantamento. Este problema, na minha visão, se deve a não termos um parque de máquinas que dê conta de todo o serviço. Aí, temos que reter a demanda que é muito maior que a nossa capacidade e acabam acontecendo problemas" (Ernesto Álvaro Martines - membro da equipe do Departamento de Agricultura).

UMA QUESTÃO REINCIDENTE: AS ESTRADAS RURAIS

Seja por falta de um parque de máquinas ou de um planejamento adequado quanto ao uso das máquinas existentes, outra questão importante que se nos apresentou nesta pesquisa em que buscávamos aprofundar a dimensão rural do OP de Chapecó é quanto à infra-estrutura de estradas. Esta é uma questão que desde o início do governo petista está colocada enquanto questão estratégica a ser resolvida. Isto porque estrada se refere a infra-estrutura básica, especialmente para quem depende dela para escoar o resultado de sua atividade produtiva: os agricultores. No primeiro ano de OP a pavimentação surge como primeira prioridade em duas das

três regiões do OP. Da mesma forma, no PEP Rural, em 1998, a falta de infra-estrutura, marcada pelas más condições das estradas, aparece como o principal ponto fraco do ambiente interno²¹ do meio rural de Chapecó. À medida em que o tempo passa e são efetivadas ações e propostas planejadas no PEP e no OP a questão das estradas vai sendo normalizada e o investimento em programas da agricultura, definidos pelo PEP e CONDERC, vai ganhando espaço. Isto a ponto que a agricultura aparece como primeira prioridade nas três regiões rurais do OP de Chapecó, nos anos de 2000, 2001 e também para 2002. No entanto, em avaliação e replanejamento do PEP, realizada em 2001, a questão das estradas e máquinas aparece novamente, apontando o problema como estradas ruins, com serviços deficientes e sem acompanhamento (PEP Rural, 2001).

A questão das estradas é um problema latente, necessitando de soluções mais estruturais por parte do governo local. "A questão das estradas e da drenagem ainda não foi resolvida, nessa parte precisa melhorar" (Ivo Munarini - comunidade de Fachinal dos Rosas). Nas 03 regiões rurais do OP foram realizadas 43 reuniões em comunidades para definição das prioridades para o ano 2002, sendo que em 41 destas comunidades a reivindicação de melhoria das estradas está presente e, em muitos casos, como única solicitação. Durante a realização desta pesquisa pudemos acompanhar a realização de algumas reuniões em comunidades e regiões rurais e percebemos que, em algumas delas, grande parte da reunião se passava em torno da discussão da situação das estradas. Numa das regiões (Alto da Serra), cuja reunião foi realizada na comunidade Colônia Bacia, isto aconteceu. No momento de definição das prioridades, a partir de provocações e argumentações dos operadores do OP por parte do governo, o debate afunilou para tirar a agricultura como prioridade. Assim, no exemplo da região citada, a pavimentação e drenagem ficou como segunda prioridade, com ênfase na melhoria das estradas e que sejam

²¹ O ambiente interno, na linguagem de planejamento, se refere àquelas questões que podem ser controladas pela organização planejadora. Ou seja, a questão das estradas é uma questão vista pelo grupo planejador do PEP como algo passível de ser controlado pelo governo e sociedade local, e cuja melhoria só dependeria de sua organização.

elaborados planejamentos participativos das estradas com a participação da comunidade e dos chefes das obras. A ênfase em planejamentos participativos entre a comunidade e chefes de obras se deve ao fato de, na percepção dos cidadãos que têm participado, o problema não estar diretamente relacionado com a não realização de serviços em questão, mas quanto à qualidade dos serviços, os quais não tem tido durabilidade. Isto remete a uma questão que não diz respeito ao uso do recurso financeiro ou não realização de investimentos previstos, mas a qualidade do serviço prestado, mesmo que obedecendo à priorização de uso dos recursos definida no OP. Ou seja, por mais que os gastos definidos pelo OP para a área estejam sendo realizados, há uma carência de qualidade nos serviços que tem remetido a uma reincidência da questão ano após ano.

Em 2001 o CONDERC aprofunda a questão das estradas rurais na revisão do PEP Rural, "sendo que já foi feito seminário a respeito, visando o Conderc e o PEP darem o rumo a esta questão" (Affonso Flack). Neste ano foi também realizado um curso sobre a questão para os operadores e chefes do setor. Cabe agora verificar se estas ações vão produzir resultados. Talvez a saída efetiva seja a proposta dos agricultores de organizar nas comunidades uma forma de planejamento participativo do trabalho das máquinas quando as mesmas estiverem nas comunidades. Inserido neste debate foi realizado o seminário sobre conservação e manutenção de estradas no dia 08 de novembro de 2001, o qual contou com a participação de aproximadamente 200 pessoas.

"Durante o seminário foi definida a nova política de manutenção das estradas do interior tendo como diferencial a participação dos agricultores em todo o processo. Também foram definidas as obrigações da Prefeitura e dos agricultores na manutenção das estradas. Os agricultores devem se responsabilizar com as roçadas nas beiras das estradas, pela abertura das sarjetas e bueiros. A Prefeitura fica responsável pela manutenção do parque de máquinas, a colocação de bueiros e a abertura e manutenção periódica das estradas" (Chapecó dia a dia, nov/2001).

A realização do seminário citado demonstra a capacidade de resposta organizativa da Prefeitura de Chapecó a questões, quando as mesmas se tornam latentes no município. A questão das estradas foi problematizada pelos agricultores em diferentes reuniões do OP, em reuniões do CONDERC, em momentos de planejamento quando da reformulação do PEP Rural, bem como através de suas organizações. Com a existência destes diferentes mecanismos de participação e problematização das questões públicas pela ótica dos cidadãos do município torna-se possível aflorarem de maneira organizada as demandas e as propostas de solução às questões que surgirem.

Também observa-se que, com a realização do referido seminário provocado pelas instâncias de participação popular mencionadas acima, cria-se uma complementariedade entre ações de resolução do problema executadas pela Prefeitura e pelos agricultores. Há aí um nível de parceria e de co-responsabilização geradas por um processo de diálogo político forjado pela participação cidadã.

O Orçamento Participativo de Chapecó aparece como articulador de várias políticas locais em diferentes campos. Além dele, considere-se que há uma diversidade de espaços participativos construídos no município como os Conselhos Locais de Saúde, os Conselhos Municipais em todas as áreas, a eleição direta de diretores nas escolas municipais, as Conferências Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, o PEP Rural, o CONDERC, dentre outros que não nos ocorre no momento citar. Acreditamos que estas diferentes instâncias participativas articuladas com a discussão da peça orçamentária via OP é o que garante os resultados positivos alcançados em Chapecó. Neste sentido, um diálogo mais efetivo com os diferentes grupos sociais no sentido da ampliação do pressuposto participativo e a construção de políticas diferenciadas para grupos em estado de necessidade mais estrutural nos parecem caminhos necessários para dar

continuidade no trabalho iniciado, que vem construindo resultados positivos, mas que tem muitos passos ainda para avançar, particularmente no espaço rural de Chapecó.

No contexto do OP, a participação é vista como um elemento que gera eficiência, na medida em que através dela se orienta o uso dos recursos públicos de forma adaptada às necessidades e anseios da população; gera transparência da máquina pública, oportunizando o controle social do uso do dinheiro público; forja cidadania, na medida em que os espaços participativos são também espaços formadores de cidadãos, formando sujeitos políticos que se tornam mais preparados para construção de políticas públicas; e por fim, a participação exige a efetivação e/ou a negociação das propostas construídas coletivamente, na medida em que cidadãos mais esclarecidos de seus direitos e provocados à ação cidadã demandarão a execução das propostas formuladas, não permitindo que os políticos fiquem apenas num discurso vago de participação.

Procuramos apresentar neste artigo inovações, limites e possibilidades da ação cidadã a partir da construção da peça orçamentária via Orçamento Participativo. A participação é um passo fundamental para ampliação dos processos democráticos, especialmente em espaços locais. Ao mesmo tempo ela tem limites para sua ampliação e consolidação nos processos políticos, tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico. Do ponto de vista teórico, seja quanto ao arcabouço institucional, ou quanto a sua articulação com as dinâmicas de representação, tem-se muitas respostas a se encontrar quanto à factibilidade de processos participativos. Do ponto de vista empírico, seja no enfrentamento com as práticas políticas tradicionais, na transcendência de uma "participação passiva" para uma "participação ativa", também muitas respostas há que se encontrar. Por outro lado, observa-se que novos espaços de participação promovem o intercâmbio, dinamizam as trocas de experiência, potencializam a criatividade local, oportunizam o debate de idéias. Seja nos seus limites ou nos seus potenciais, participação é um conceito do

qual não se pode abrir mão, buscando garantir que novas construções empíricas lhe proporcionem um contraponto com as realidades instituídas, gerando novos arranjos frente a diferentes realidades; além de garantir que novas reflexões teóricas possam qualificar o debate e buscar respostas sobre o tema.

BIBLIOGRAFIA

Agroecologia e Agricultura Familiar. Publicação Rede Ecovida de Agroecologia – Ano III – N°3 – Novembro de 2000.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.) Repensando a pesquisa participante. Editora Brasiliense. 3 ed. São Paulo, 1987.

CEOM, Cadernos do. **Companhias Colonizadoras e a Luta Pela Terra**. Chapecó: UNOESC – Setor de Editoração. Julho de 1995. Caderno n° 9.

CEOM, **Para uma história do Oeste Catarinense – 10 anos de CEOM**. Edição dos Cadernos do CEOM n°1 a n°8. Chapecó: UNOESC, 1995. 336p.

CHAPECÓ, Prefeitura Municipal (1). Aspectos geográficos, econômicos, culturais e sociais do município de Chapecó. Chapecó, março de 1996. 74 p.

CHAPECÓ, Prefeitura municipal (2). Experiência do orçamento participativo em Chapecó. Mimeo. S.d.

CHAPECÓ, Prefeitura municipal (3). Orçamento participativo: Critérios, regimento interno, investimentos. Assessoria de Imprensa e Comunicação Social. Chapecó, s.d.

CHAPECÓ, Prefeitura Municipal (4). Plano de valorização da agricultura familiar. Mimeo. 1998.

CHAPECÓ DIA A DIA. Informativo da Prefeitura Municipal de Chapecó. Ano 01. N° 06. Nov/2001.

COSTA CURTA, Domingos Luiz. **Laços da Terra: experiências dos grupos de cooperação agrícola em Quilombo/SC**. Dissertação de Mestrado, PUC. São Paulo, 2000.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte. Paidéia, 1986. 297 p.

_____. **Desigualdades de poder, problemas de democracia.** In: Reinventando a esquerda.

São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 1996.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 2000.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 102 p.

MASSI, Jacir. **Diagnóstico da cooperação agrícola na região Oeste de Santa Catarina.**

Trabalho de conclusão de curso Agronomia, UNOESC. Chapecó, 2000.

MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997.** Ed. EFMS. Campo Grande, 1998. 244 p.

OCDE. **Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale.** Paris, 1994.

PEP RURAL, **Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento do Meio Rural de Chapecó.** Apaco / Cepagro / Prefeitura Municipal de Chapecó. Chapecó, 1998.

PEP RURAL, **Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento do Meio Rural de Chapecó.** CONDERC / APACO. Chapecó, junho de 2001.

Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico e Econômico e Banco de Dados. Prefeitura municipal de Chapecó, 1996

PNUD / BNDES. **Projeto Pnud / Bndes de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local no Oeste de Santa Catarina: diagnóstico preliminar.** Rede Cepagro, 2001.

POLI, Odilon. **Leituras em Movimentos Sociais.** Chapecó: Grifos, 1999. Cap 3 e 4. 181p.

PPP AGRONOMIA, **Projeto Político Pedagógico do Curso de Agronomia (Docto preliminar) /**

UNOESC Chapecó. 2001.

RENK, Arlene. A colonização do oeste catarinense: as representações dos brasileiros. In **CEON: para uma história do oeste catarinense: 10 anos de CEON**. Chapecó: UNOESC, 1995. 336 p.

ROVER, Oscar J. **A democracia participativa e a questão institucional: o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais**. Dissertação de Mestrado. PPGSP/UFSC. Florianópolis, 2000.

TESTA et alii. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense (proposta para discussão)**. EPAGRI. Florianópolis, 1996. 247 P.